

## RESUMEN

1. Este estudio, realizado en colaboración con la Organización Mundial del Turismo (OMT) se origina en la quinta Conferencia mundial de transporte aéreo (ATConf/5). El estudio tiene como propósito elaborar un régimen de reglamentación que los Estados puedan utilizar a su discreción para otorgar a las líneas aéreas apoyo financiero o asistencia en materia de reglamentación en rutas internacionales que pueden considerarse como servicios aéreos esenciales (EAS) o en rutas esenciales para desarrollo turístico (ETDR) especialmente a los países menos adelantados (PMA).
2. El concepto EAS, que ya existe en ciertos entornos liberalizados nacionales o regionales, denota un servicio de pasajeros considerado como servicio público o social que un Estado puede considerar necesario suministrar y que el mercado puede carecer de incentivo suficiente para brindarlo. El concepto ETDR, tal como lo propone la OMT, se refiere a rutas internacionales entre mercados generadores de turismo y mercados receptores de turismo, especialmente en los PMA, en lugares donde no se brinda (plenamente) un nivel de servicio adecuado o que se pondría en riesgo, bajo los arreglos de mercado y de reglamentación existentes.
3. El apoyo financiero a las líneas aéreas y a otros asociados para prestar servicios aéreos internacionales utilizando los conceptos EAS y ETDR tendría dos objetivos interrelacionados: a) asegurar el suministro esencial de servicios aéreos a lugares de destino remotos o periféricos del mundo independientemente del margen de rentabilidad de las operaciones individuales, especialmente en una situación de transición hacia una liberalización o en un mercado ya liberalizado; y b) facilitar, o más aún, impulsar el desarrollo económico, estimulando en especial el turismo hacia el interior y las inversiones.
4. El estudio elabora un régimen de rutas para servicios esenciales y desarrollo turístico (ESTDR) aplicando internacionalmente las modalidades de los regímenes EAS existentes. En el caso de un concepto EAS, la aplicación de un régimen ESTDR tendría que ser en un entorno liberalizado o en vías de liberalización. En el caso del concepto ETDR, su aplicación no tiene que ser necesariamente tan limitada. En principio, todo el mecanismo y proceso de un régimen ESTDR debería ser transparente, sujeto a rendir cuentas, no discriminatorio, suficientemente flexible y, dentro de lo posible, en función del mercado para minimizar las distorsiones del mercado y aumentar los incentivos para promover la eficiencia de las líneas aéreas.
5. El estudio utiliza un método analítico paso a paso para diseñar un régimen ESTDR que se aplique a ambos conceptos bajo los siguientes encabezamientos: selección de rutas, determinación del nivel de servicios, selección de transportistas, duración del contrato, pago de subsidios, fuentes de financiación y opciones suplementarias. El diagrama de flujo (véase el Apéndice C) puede utilizarse como una ayuda para elaborar paso a paso el régimen.
6. **Selección de rutas:** la selección de las rutas elegibles debería cimentarse decisivamente en objetivos socioeconómicos y razones económicas. El estudio propone una prueba en dos etapas. La primera consistiría en examinar si existe una necesidad demostrada de disponer de un nivel adecuado de servicios aéreos internacionales (por ejemplo, rutas que presten servicios a “zonas remotas o periféricas” y/o “zonas de desarrollo” turístico). La segunda etapa de la prueba consistiría en una evaluación económica basada en la demanda de servicios aéreos y los costos de explotación de las líneas aéreas.

7. **Determinación del nivel de servicios:** también sería necesario que los Estados determinen un nivel adecuado y un estándar mínimo de servicios aéreos (generalmente en términos de frecuencia, capacidad, etc.) con respecto a cada ruta seleccionada. Se recomienda adoptar un enfoque flexible y en función del mercado a fin de no restringir la capacidad empresarial de las líneas aéreas.

8. **Selección de transportistas:** la línea aérea que prestaría servicios en la ruta se seleccionaría mediante un sistema de concurso/licitación con criterios claramente definidos y abierto en igualdad de condiciones a todas las líneas aéreas elegibles. La elegibilidad de una línea aérea dependería de los acuerdos de servicios aéreos que rijan la ruta en cuestión. La selección de la línea aérea se haría en función del licitador que requiera la compensación financiera más baja o el mejor licitador global. Algunos Estados podrían optar por conceder una concesión o licencia exclusiva a una línea aérea, para garantizar un monopolio, ya sea juntamente con un subsidio o en lugar de éste.

9. **Duración del contrato:** considerando que la duración del contrato repercute en la eficiencia e incentivos de las líneas aéreas, ésta debería determinarse cuidadosamente examinando cada caso por separado. Cuando se extiendan contratos a largo plazo, podría ser necesario un examen intermedio y evaluación del grado de cumplimiento, supervisión, auditoría y renegociación para hacer frente a cambios imprevistos.

10. **Pago de subsidios:** en aras de una buena dirección y de la transparencia, el monto del subsidio y el reembolso debería fijarse minuciosamente. Los riesgos de una compensación excesiva y de ineficiencia podrían reducirse parcialmente atrayendo un número adecuado de posibles licitadores.

11. **Fuentes de financiación:** el Estado que haya llamado a licitación debería tener la responsabilidad primordial de garantizar los fondos necesarios. Si el Estado responsable enfrenta restricciones presupuestarias o tiene otras prioridades con respecto a los gastos nacionales, debería entonces buscar apoyo financiero o concertar arreglos de colaboración con organismos externos, por ejemplo, ayuda bilateral de la otra parte del acuerdo de servicios aéreos, ayuda de terceros proveniente de organismos internacionales o participación del sector privado mediante la concertación de una colaboración entre el sector público y el sector privado (PPP).

12. **Opciones suplementarias:** podría ser necesario examinar varias medidas opcionales suplementarias o alternativas a un régimen ESTDR. Las medidas suplementarias, tales como los subsidios indirectos u otro tipo de apoyo a los asociados de las líneas aéreas o del turismo podrían contribuir a reducir los montos absolutos de los subsidios y el número de rutas subsidiadas a mediano y largo plazos con costos de ejecución relativamente reducidos, si se diseñan apropiadamente. Sin embargo, toda medida suplementaria debería estar regida por las mismas condiciones y principios aplicables al régimen ESTDR debido a las posibles distorsiones del mercado.

13. La implantación unilateral de un régimen ESTDR en “forma reducida” (tal como un régimen sin la garantía de una explotación monopolista) podría ser la más viable en términos prácticos. Dado que un enfoque unilateral permite que un Estado implante el régimen con relativa celeridad, de una vez, éste podría interesar especialmente a los Estados que deseen dar subsidios de emergencia para hacer frente a situaciones extraordinarias.

14. Un enfoque más complejo consiste en concertar una cláusula especial para establecer un régimen ESTDR en el marco de un arreglo bilateral, regional o plurilateral con los Estados interesados a fin de que un Estado pueda implantar un régimen en “forma completa” (tal como un régimen que incluya la garantía de una explotación monopolista, en caso necesario). Por consiguiente, el estudio elabora un

modelo de un “Anexo relativo a rutas para servicios esenciales y desarrollo turístico” que cada Estado podría utilizar a su discreción en los acuerdos de servicios aéreos. Este Anexo otorga seguridades jurídicas a las partes que participan y también permite que cada uno de los Estados ejerza pragmatismo y flexibilidad.

15. En ambos casos, los Estados necesitarían elaborar más a fondo los detalles del régimen mediante arreglos de reglamentación y otros medios.

16. El estudio y el modelo de un Anexo para los acuerdos de servicios aéreos podría utilizarse como lista de verificación práctica y como posible marco de reglamentación para que los Estados apliquen eficazmente un régimen ESTDR internacional. En el caso de los PMA, el uso de este régimen para rutas esenciales para el turismo podría redundar en beneficios aún más amplios que el objetivo de ofrecer un servicio público.

-----